

Die Stärkung der Vertragsorgane im UN-Menschenrechtssystem

Helmut Volger

Inhaltsübersicht

- I. Das UN-Menschenrechtsschutzsystem
- II. Die Menschenrechtsvertragsorgane
- III. Das System der Menschenrechtsvertragsorgane in der Praxis
- IV. Die Reform der Vertragsorgane
- V. Der Abschluss des Reformprozesses: Resolution 68/268
- VI. Fazit

Der UN-Menschenrechtsschutz insgesamt hat sich seit den 1990er Jahren zunehmend mit Problemen konfrontiert gesehen, die zwar in erster Linie organisatorischer und finanzieller Natur sind, aber daneben auch grundlegende menschenrechtspolitische Fragen aufwerfen. Die hier erörterten Probleme betreffen den Menschenrechtsschutz im Rahmen der Menschenrechtsverträge. Im Folgenden werde ich kurz die Probleme im vertragsbasierten Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen skizzieren sowie die Bemühungen um wirksame Reformmaßnahmen in den Jahren 2009 bis 2014.

I. Das UN-Menschenrechtsschutzsystem

Das Menschenrechtsschutzsystem der Vereinten Nationen¹ beruht auf zwei Grundlagen: zum einen auf den *universellen Menschenrechtsnormen*, die durch die Charta der Vereinten Nationen und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1945 bzw. 1948 geschaffen wurden. Deren Umsetzung in nationales Recht und Politik überwachte

von 1946 bis 2006 die UN-Menschenrechtskommission (UN Commission on Human Rights);² ab 2006 hat deren Nachfolger, der UN-Menschenrechtsrat (UN Human Rights Council),³ diese Aufgabe übernommen.

Daneben beruht der Schutz der Menschenrechte auf einem System von Menschenrechtsverträgen,⁴ deren Rechtsnormen – im Gegensatz zum chartabasierten Menschenrechtsschutz, dessen Normen für alle UN-Mitgliedstaaten völkerrechtlich verbindlich sind – völkerrechtliche Geltung nur für die jeweiligen Vertragsstaaten der Abkommen haben. Da jedoch – abgesehen von zwei Abkommen mit relativ geringer Zahl von Vertragsstaaten⁵ – die übrigen sieben Menschenrechtsverträge jeweils von über 75 % der UN-Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind, kann man auch bei dem vertragsbasierten UN-Menschenrechtsschutz

1 Theo van Boven, Human Rights, Protection of, in: Helmut Volger (Hrsg.), Concise Encyclopedia of the United Nations, 2. überarb. Aufl. 2010, S. 263–275; vgl. auch: Ekkehard Strauss, Menschenrechtsschutz im UN-System. Zu den Auswirkungen der Reform der Vereinten Nationen auf das Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, in: Vereinte Nationen, Jg. 54 (2006), H.1–2, S. 19–24.

2 Vgl. MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Die UN-Menschenrechtskommission, in: Stichworte „Menschenrechte“, abrufbar unter: http://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/mrz/assets/Stichworte/MRZ_Stichw_Menschenrechtskommission_neu1.pdf (zuletzt besucht am 24. August 2015).

3 Vgl. MenschenRechtsZentrum der Universität Potsdam, Der UN-Menschenrechtsrat, in: Stichworte „Menschenrechte“, abrufbar unter: http://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/mrz/assets/Stichworte/MRZ_Stichw_Menschenrechtsrat_neu1.pdf (zuletzt besucht am 24. August 2015); vgl. auch: Helmut Volger, Human Rights Council, in: Helmut Volger (Hrsg.), Concise Encyclopedia of the United Nations, 2. überarb. Aufl. 2010, S. 329–337.

4 Nähere Informationen: Office of the High Commissioner for Human Rights, The United Nations Human Rights Treaty System. Fact Sheet No. 30/Rev. 1, 2012.

5 Das betrifft die Wanderarbeiterkonvention (47 Vertragsstaaten im Dezember 2014) und das Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen erzwungenes Verschwindenlassen (43 Vertragsstaaten im Dezember 2014).

von einer nahezu universellen völkerrechtlichen Geltung sprechen.

II. Die Menschenrechtsvertragsorgane

Die Implementierung der Rechtsnormen der einzelnen Menschenrechtsverträge in die rechtliche und politische Praxis in den Vertragsstaaten überprüfen dafür eigens eingerichtete *Vertragsorgane* (*treaty bodies*, *treaty-monitoring bodies*), denen gegen-

über die Vertragsstaaten in dem jeweiligen Menschenrechtsvertrag die Verpflichtung übernommen haben, in regelmäßigen Abständen⁶ in Staatenberichten (*state reports*) Rechenschaft über den Stand der Umsetzung der Vertragsverpflichtungen abzulegen (vgl. Tab. 1).

6 Die Staatenberichte sind in folgenden Abständen vorzulegen: bei CERD alle zwei Jahre, bei CCPR, CEDAW, CAT und CPD alle vier Jahre, bei CESCR, CRC und CMW alle fünf Jahre.

Tab. 1 UN-Menschenrechts-Verträge mit Vertragsorganen zur Prüfung von Staatenberichten

Menschenrechtsvertrag	Jahr des Inkrafttretens	Vertragsstaaten (Stand: Dez. 2014)	Vertragsorgan
Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung	1969	177	Ausschuss zur Eliminierung der Rassendiskriminierung – CERD (18 Mitglieder)
Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte („Sozialpakt“)	1976	162	Ausschuss zum Sozialpakt – CESCR (18 Mitglieder)
Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte („Zivilpakt“)	1976	168	Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee) (18 Mitglieder)
Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Frauenrechtskonvention)	1981	188	Ausschuss zur Eliminierung der Diskriminierung von Frauen – CEDAW (23 Mitglieder)
Übereinkommen gegen Folter (Anti-Folter-Konvention)	1987	156	Ausschuss zur Anti-Folter-Konvention – CAT (10 Mitglieder)
Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention)	1990	194	Ausschuss zur Kinderrechts-Konvention – CRC (18 Mitglieder)
Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter (Wanderarbeiter Konvention)	2003	47	Ausschuss zur Wanderarbeiter-Konvention – CMW (14 Mitglieder)
Internationales Übereinkommen zum Recht der Personen mit Behinderungen	2008	151	Ausschuss zu den Rechten von Personen mit Behinderungen – CRPD (18 Mitglieder)
Internationales Übereinkommen zum Schutz aller Personen gegen erzwungenes Verschwindenlassen	2010	43	Ausschuss zum Vertrag gegen erzwungenes Verschwindenlassen – CED (10 Mitglieder)

Die Überprüfung der Staatenberichte, an denen neben den Mitgliedern der Vertragsorgane die Vertreter des jeweiligen Staates sowie NGOs beteiligt sind, bietet die Möglichkeit, die Vertragsstaaten auf mögliche Defizite oder Verstöße im Menschenrechtsschutz hinzuweisen und durch die Öffentlichkeit der Prüfung sowie die Berichterstattung in den Medien politischen Druck in Richtung auf deren Behebung auszuüben. Dieser Druck wirkt dabei umso effektiver, je detaillierter – unter Einbeziehung von Informationen von NGOs – der jeweilige Staatenbericht geprüft wird, je klarer das Vertragsorgan seine Feststellungen zur Menschenrechtssituation in dem betreffenden Staat in den Abschließenden Bemerkungen (concluding observations) trifft und je sorgfältiger schließlich die Umsetzung der Empfehlungen des Vertragsorgans im sog. Follow-up-Verfahren überprüft wird. Die Vertragsorgane verfügen über keine rechtlichen oder politischen Sanktionsmöglichkeiten, um ihren Empfehlungen in den Abschließenden Bemerkungen Geltung zu verschaffen. Die Wirksamkeit ihrer Arbeit beruht deshalb darauf, dass die öffentliche internationale Debatte der Menschenrechtssituation die politischen Akteure in den Vertragsstaaten dazu veranlasst, Abhilfe bei Mängeln im und Verstößen gegen den Menschenrechtsschutz zu schaffen. Deshalb ist eine zügige und umfassende Berichtsprüfung – unter möglichst breiter öffentlicher Wahrnehmung – von großer Bedeutung.

III. Das System der Menschenrechtsvertragsorgane in der Praxis

Das System des vertragsgestützten Menschenrechtsschutzes erwies sich als sehr erfolgreich, was die Zahl der Vertragsstaaten angeht: So hatten schon 1990 jeweils mehr als 90 Vertragsstaaten den Zivil- und den Sozialpakt ratifiziert, mehr als 100 die Frauenrechtskonvention und mehr als 60 die Kinderrechtskonvention. Im Jahr 2000 waren es 147 Staaten beim Zivilpakt, 143 beim Sozialpakt, 166 bei der Frauenrechtskonvention und 191 Staaten bei der Kinder-

rechtskonvention,⁷ im Jahr 2014 168 beim Zivilpakt, 162 beim Sozialpakt, 188 bei der Frauenrechtskonvention und 194 bei der Kinderrechtskonvention.⁸

Leider hat sich mit dem zunehmenden Erfolg des vertragsgestützten Menschenrechtsschutzsystems, was die Mitgliederzahl angeht, die *Wirksamkeit* des Systems in Bezug auf die Berichtsprüfungen deutlich verringert: Die zunehmende Zahl von Vertragsstaaten stellt seit Ende der 80er Jahre die Vertragsorgane vor wachsende Probleme, die eintreffenden Staatenberichte in einem angemessenen Zeitraum zu prüfen. So hatten die Vertragsorgane Ende 2011 einen Berg von 281 Staatenberichten angehäuft, die eingereicht, aber noch nicht geprüft worden waren.⁹ 23 Prozent der Vertragsstaaten hatten zu diesem Zeitpunkt noch keinen einzigen Staatenbericht vorgelegt.¹⁰

Die Probleme der Vertragsorgane bei der Berichtsprüfung haben vor allem deshalb schnell zugenommen, weil die von der UN-Generalversammlung für die Arbeit der Vertragsorgane zur Verfügung gestellten personellen und finanziellen Ressourcen im Office des High Commissioner for Human Rights (OHCHR) in Genf nur in großen Abständen erhöht und sehr unzureichend den steigenden Belastungen angepasst worden sind. Die knappen Ressourcen müssen

7 Zahlen nach: Anne F. Bayefsky, *The UN Human Rights Treaty System: Universality at the Crossroads*. Report (in collaboration with the Office of the High Commissioner for Human Rights and with support of the Ford Foundation), April 2001, abrufbar unter: <http://www.bayefsky.com/report/finalreport.pdf> (zuletzt besucht am 24. August 2015).

8 Zahlen nach: Status of ratification of international human rights instruments (as of 10 December 2014), in: OHCHR – Human Rights Treaties Division (Hrsg.), *Newsletter* Nr. 25, Oktober–Dezember 2014, S. 24, abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRTD%20Newsletter/No.25,%20October-December%202014.pdf> (zuletzt besucht am 24. August 2015).

9 Zahlen nach: *United Nations – General Assembly*, Report of the High Commissioner for Human Rights on the strengthening of the human rights treaty bodies, 26. Juni 2012, UN-Dok. A/66/860, S. 20.

10 *United Nations – General Assembly* (Fn. 9), S. 95.

obendrein auf eine immer größere Zahl von Vertragsorganen verteilt werden: waren es 1981 noch vier Vertragsorgane, waren es 1990 bereits sechs und sind es seit 2010 neun Vertragsorgane.

Hinzukommt, dass viele Vertragsstaaten die zunehmende Zahl von Berichtsverpflichtungen durch den Beitritt zu weiteren Menschenrechtsverträgen häufig als Begründung dafür nahmen und nehmen, dass sie ihre Staatenberichte gegenüber den Vertragsorganen nicht oder nur sehr verspätet abliefern – so wurden 2011 nur 16 % der Staatenberichte rechtzeitig eingereicht und standen im April 2012 mehr als 600 Staatenberichte aus.¹¹

Das erhebliche Ausmaß der organisatorischen Probleme, welche die Wirksamkeit des Menschenrechtsschutzes erheblich zu verringern drohen, machten eindringlich drei Berichte des UN-Menschenrechtsexperten Philip Alston aus den Jahren 1989, 1993 und 1997 zu diesem Thema deutlich.¹² Die Berichte blieben jedoch ohne größere Wirkung; die Experten kannten die Probleme, die Politiker und erst recht die Öffentlichkeit in den UN-Mitgliedstaaten nahmen davon (vorerst) keine Kenntnis.

IV. Die Reform der Vertragsorgane

Erst durch die Einbeziehung des Themas in den Reformbericht „Stärkung der Vereinten Nationen“ von UN-Generalsekretär Kofi Annan, den er im September 2002 vorlegte, wurde eine größere Aufmerksamkeit erzielt: Mit Hinweis auf die zunehmenden Probleme im vertragsbasierten Menschenrechtsschutz erhob Annan in seinem Bericht die Forderung, die Vertragsorgane sollten sich um mehr Koordination bei ihrer Arbeit bemühen sowie darum, „ihre unterschiedlichen Berichtserfordernisse zu standardisieren.“ Außerdem solle es „jedem Staat gestattet werden, einen einzigen Bericht vorzulegen, in dem er seine Einhaltung

sämtlicher internationaler Menschenrechtsübereinkünfte, deren Mitglied er ist, zusammenfasst.“¹³

Aufgrund heftiger Kritik der Vertragsorgane und von Menschenrechts-NGOs an seinem Vorschlag, einen einzigen, zusammenfassenden Bericht vorzulegen, beschränkte sich Annan in seinem Reformbericht „In größerer Freiheit“ vom März 2005 darauf, „harmonisierte Leitlinien für die Berichterstattung an alle Vertragsorgane“ zu fordern, „damit diese Organe als ein einheitliches System arbeiten können.“¹⁴

Während Annans Reformvorschläge jedoch eher moderat waren, ging die Hochkommissarin für Menschenrechte Louise Arbour, die Annan in seinem Bericht gebeten hatte, einen Aktionsplan für den Menschenrechtsbereich vorzulegen, deutlich weiter: Sie forderte in ihrem Aktionsplan vom Mai 2005¹⁵ „an intergovernmental meeting to consider options for a unified standing human rights treaty body“, das heißt die mögliche Ersetzung der neun Vertragsorgane durch ein *einheitliches Vertragsorgan* zu prüfen. Dieser radikale Vorschlag traf auf so heftige Kritik bei den Vertragsorganen, den Vertragsstaaten und NGOs, dass sie den Vorschlag nicht weiter verfolgte.

Trotz der größeren Öffentlichkeit für das Thema durch Kofi Annan blieb der Reformprozess auch in den Folgejahren weiter mühsam: Erst im Herbst 2009 gelang es der neuen Hochkommissarin für Menschenrechte Navanethem Pillay, genügend politische Unterstützung für die Reform der Vertragsorgane zu mobilisieren, um einen *breit*

11 *United Nations – General Assembly* (Fn. 9), S. 22–23.

12 UN-Dok. A/44/558, 8. November 1989; UN-Dok. 22. April 1993; UN-Dok. E/CN.4/1997/74, 27. März 1997.

13 *Vereinte Nationen – Generalversammlung*, Stärkung der Vereinten Nationen: Eine Agenda für weitere Veränderungen. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/57/387 (deutsche Fassung), 9. September 2002, Ziffer 54, S. 13.

14 *Vereinte Nationen – Generalversammlung*, In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle. Bericht des Generalsekretärs, UN-Dok. A/59/2005 (deutsche Fassung), Ziffer 147, S. 43.

15 *United Nations – General Assembly*, Plan of Action submitted by the United Nations High Commissioner for Human Rights, 26 May 2005, UN-Dok. A/59/2005/Add.3, Annex, S. 3.

angelegten Reformdiskurs starten zu können. Im September 2009 forderte Pillay in mehreren Reden und Kommentaren, einen breiten politischen Prozess der Reflektion und Aktion zu beginnen. Im November 2009 kam es schließlich zu einem Treffen von ehemaligen und aktiven Mitgliedern der Vertragsorgane, bei dem diese im so genannten "Dublin Statement"¹⁶ konkrete Prinzipien für die erforderlichen Schritte für eine Reform der Vertragsorgane formulierten und die Hochkommissarin aufforderten, einen Konsultationsprozess mit allen Beteiligten zu führen, um Vorschläge zur Stärkung der Vertragsorgane zu erarbeiten.

1. Der Dublin-Prozess 2009–2012

Der sich nun anschließende breit angelegte Konsultationsprozess¹⁷ von November 2009 bis November 2011 wurde nach dem Startort „Dublin-Prozess“ genannt: Er umfasste formelle Treffen der Vertragsorgane, darunter Gemeinsame Tagungen der Ausschüsse der Vertragsorgane (Inter-Committee Meetings) und Treffen ihrer Vorsitzenden, schriftliche Stellungnahmen von Vertragsstaaten, Vertragsorganen, Wissenschaftlern, nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NMRIs) und NGOs, sowie informelle Treffen von Vertragsstaaten, Vertragsorganen, NMRIs, NGOs, Wissenschaftlern, UN-Programmen und UN-Sonderorganisationen.¹⁸

16 Office of the High Commissioner for Human Rights, The Dublin Statement on the Process of Strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System, 19. November 2009, abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/DublinStatement.pdf> (zuletzt besucht am 24. August 2015).

17 Eine umfassende und detaillierte Analyse des Dublin-Prozesses und seiner Ergebnisse findet sich in: Christian Broecker/Michael O'Flaherty, The Outcome of the General Assembly's Treaty Body Strengthening Process. An Important Milestone on a Longer Journey. Policy Brief 2-2015, Versoix 2015, S. 14, abrufbar unter: http://www.universal-rights.org/wp-content/uploads/2015/02/URG_Policy_Brief_web_spread_hd.pdf (zuletzt besucht am 24. August 2015).

18 Nähere Informationen zum Konsultationsprozess: Office of the High Commissioner for Human Rights, Treaty Body Strengthening, abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/>

2. Kritik am Dublin-Prozess

Während der Konsultationsprozess sich im Herbst 2011 seinem Ende näherte und in einem Non-Paper des OHCHR sich die Grundlinien eines möglichen Konsenses abzeichneten,¹⁹ somit alles nach einem erfolgreichen Reformprozess auszusehen schien, übte Russland in einem Brief an das OHCHR vom 11. Oktober 2011 – unter direkter Bezugnahme auf das OHCHR-Non-Paper – heftige Kritik an dessen Aussagen und Vorschlägen: Die aktuellen Probleme der Menschenrechtsvertragsorgane seien „systemischer Natur“ und nicht durch die wachsende Zahl von Vertragsstaaten verursacht, sondern dadurch, dass die Vertragsorgane zusätzliche Aufgaben übernommen hätten, die nicht in den entsprechenden Verträgen vorgesehen seien, wie etwa die Durchführung von Fact-Finding-Missionen. Vorschläge für die Ausweitung der Arbeit der Vertragsorgane, wie z.B. Staatenbesuche anstelle des üblichen Dialogs mit der Delegation des Vertragsstaats, seien abzulehnen.²⁰ Außerdem sei der bisherige Konsultationsprozess mit seiner breiten Beteiligung nicht von den Verträgen gedeckt: "the

HRTD/Pages/TBStrengthening.aspx (zuletzt besucht am 24. August 2015).

19 Eine Zusammenfassung der wichtigsten Reformvorschläge enthält ein Non-Paper des OHCHR vom 9. November 2011: Office of the UN High Commissioner for Human Rights, Non-exhaustive list of emerging proposals identified so far in the context of the treaty body strengthening informal consultations (including Dublin, Marrakesh, Poznan, Sion, Seoul, Pretoria, Bristol and Lucerne) and those of the Inter-Committee Meeting (ICM) and Meeting of Chairpersons (MC), as well as other proposals stemming from the process, 9. November 2011, abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/ProposalsTBStrengtheningProcess.pdf> (zuletzt besucht am 24. August 2015). Das Non-Paper ist mit dem Datum 9. November 2011 versehen, wurde jedoch informell schon früher über den diplomatischen Verteiler verbreitet.

20 Office of the High Commissioner for Human Rights, Letter to Ibrahim Salama, Director, Human Rights Treaty Division, dated 12 Oct 2011, from the Deputy Permanent Representative of the Russian Federation, Mikhail Lebedev, abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/submissions2011-12/status/RussiaFederation.pdf> (zuletzt besucht am 24. August 2015).

process of strengthening or reforming treaty bodies should primarily be subject to an interstate discussion within the appropriate format”²¹. Ähnliche Kritik äußerte auch China²² in einem Brief an das OHCHR.

Um dem massiven politischen Druck Russlands und Chinas, der offenbar von der Sorge getragen war, dass sehr weitreichende Vorschläge zur Stärkung der Vertragsorgane im für Sommer 2012 geplanten Abschlussbericht von Hochkommissarin Pillay enthalten sein könnten, Rechnung zu tragen, kündigte das OHCHR zwei zusätzliche Treffen von Staatenvertretern im Rahmen des Dublin-Prozesses in Genf und New York im Februar bzw. April 2012 an. Dies erschien jedoch Russland und China als nicht ausreichend, um ihren Einfluss geltend machen zu können: Im Februar 2012 brachte Russland zusammen mit Ko-Sponsoren²³ einen Resolutionsentwurf ein, der zum Ziel hatte, wie es im Entwurf hieß, in der Generalversammlung einen „zwischenstaatlichen Prozess“ aufzunehmen, „um offene, transparente und alle Seiten einbeziehende Verhandlungen über Möglichkeiten zur Stärkung und Verbesserung der wirksamen Arbeitsweise des Systems der Menschenrechtsvertragsorgane zu führen“, ungeachtet der Tatsache, dass bereits ein mehr als zweijähriger breiter Konsultationsprozess, der Dublin-Prozess, darunter auch mit Staatenvertretern, stattgefunden hatte. Es gelang Russland, eine Mehrheit von Staaten – vor allem aus der Dritten Welt – für seinen Resolutionsentwurf zu mobilisieren

und so wurde mit Resolution 66/254²⁴ am 23. Februar 2012 (mit 85 Ja-Stimmen, keinen Nein-Stimmen und 66 Enthaltungen²⁵) ein erneuter Beratungsprozess – dieses Mal im Rahmen der Generalversammlung und nur unter sehr beschränkter Beteiligung von NGOs – in Gang gesetzt, der sich bis Februar 2014 erstreckte.²⁶

3. *Der Bericht der Hochkommissarin: Zwischenbericht statt Grundlage für die Abschlussresolution*

Damit wurde der *Bericht der Hochkommissarin*,²⁷ den sie im Juni 2012 vorlegte und der ursprünglich die *Grundlage* für eine entsprechende abschließende *Reformresolution der Generalversammlung* bieten sollte, politisch zu einem *Zwischenbericht* reduziert, dessen Reformvorschläge die Unterstützer des „zwischenstaatlichen Prozesses“ weitgehend zu entschärfen hofften.²⁸

Der Bericht enthält diejenigen Reformvorschläge, über die im Dublin-Prozess ein tragfähiger Konsens erreicht worden war:²⁹ Er verzichtet auf alle Vorschläge, die auf eine Reduzierung bzw. Zusammenlegung von Vertragsorganen abzielen, und auf die

21 Ebd. (Fn. 20).

22 *Office of the High Commissioner for Human Rights, Views of the Chinese Government regarding the human rights treaty body strengthening process*, UN-Dok. HRC/NONE/2011/184 [ohne Datumsangabe], abrufbar unter: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/submissions2011-12/states/ChinaSubmission.doc> (zuletzt besucht am 24. August 2015).

23 Die Ko-Sponsoren neben Russland waren: Algerien, Bangladesch, Bolivien, China, Indien, Indonesien, Iran, Kuba, Nicaragua, Nord-Korea, Pakistan, Simbabwe, Sudan, Syrien, Tadschikistan, Thailand, Venezuela, Vietnam und Weißrussland.

24 *United Nations – General Assembly, Intergovernmental process of the General Assembly on strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system*, 23. Februar 2012, UN-Dok. A/RES/66/254.

25 Information zum Abstimmungsverhalten bei Resolution A/66/254: <http://www.ishr.ch/sites/default/files/article/files/doc20120223144216.pdf> (zuletzt besucht am 24. August 2015).

26 Vgl. *Christian Broecker/Michael O’Flaherty* (Fn. 17), S. 14.

27 *United Nations – General Assembly, Report* (Fn. 9).

28 *Informationsplattform humanrights.ch*, Bericht der UNO-Hochkommissarin zur Verbesserung des Systems der UNO-Vertragsausschüsse. Themendossier, 9. November 2012, abrufbar unter: <http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/nachrichten/vertragsorgane/bericht-uno-hochkommissarin-verbesserung-systems-uno-vertragsausschuesse> (zuletzt besucht am 24. August 2015).

29 Vgl. dazu: *Susan Egan*, Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System, in: *Human Rights Law Review*, Jg. 13 (2013), H. 2, S. 209–243.

Forderung nach einem zusammenfassenden Bericht des jeweiligen Vertragsstaates, der für alle Vertragsorgane anwendbar sein sollte. In diesen Vorschlägen sahen Vertragsstaaten und Vertragsorgane eine zu starke Schwächung der Vertragsorgane in ihrer jeweiligen Rolle, einen bestimmten Bereich der Menschenrechte wirksam zu schützen, weil sie gerade in der Differenziertheit und dem insgesamt hohen Zeitaufwand die Stärken des Systems der Vertragsorgane sehen.³⁰

Der Bericht konzentriert sich dementsprechend auf organisatorische Vorschläge, welche Zeit und Kosten einsparen, die Berichterstellung für die Vertragsstaaten vereinfachen, das Berichtsprüfungsverfahren stärker vereinheitlichen und die öffentliche Präsenz der Arbeit der Vertragsorgane verbessern sollten.³¹

Der Bericht empfiehlt unter anderem:

- einen *umfassenden gemeinsamen verbindlichen Berichtskalender*, der für alle Vertragsstaaten festlegt, wann sie dem einzelnen Vertragsorgan Berichte vorlegen sollen (im Prinzip pro Jahr zwei Berichte), wann die Berichte von den Vertragsorganen geprüft werden (die Berichte aller Vertragsstaaten werden im Fünfjahreszeitraum geprüft); sollte ein Vertragsstaat einen Bericht nicht fristgerecht vorlegen können, wird der Bericht im Berichtsprüfungsverfahren durch einen mündlichen Bericht des Staates ersetzt;
- ein *vereinfachtes Berichtserstattungsverfahren* (simplified reporting procedure) aufgrund einer vorher dem Vertragsstaat übersandten Liste im Bericht zu behandelnder Themen (list of issues prior to reporting), um dadurch Berichterstellung und Berichtsprüfung zu erleichtern;
- die *Entwicklung gemeinsamer Leitlinien der Vertragsorgane* für den Dialog zwischen Vertragsstaaten und Vertragsorganen im Berichtsprüfungsprozess;
- eine *Begrenzung der Textumfänge* der Dokumente und die *Beschränkung der zusammenfassenden Berichte der Vertragsorgane auf eine Arbeitssprache*;
- die *Stärkung der öffentlichen Wahrnehmung* der Arbeit der Vertragsorgane durch mehr Berichterstattung über die Sitzungen im UN-Fernsehen;
- die *Stärkung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Mitglieder der Vertragsorgane*.³²

4. *Der zwischenstaatliche Prozess 2012–2014*

Eine sich als „Cross-Regional Group“ (CRG) bezeichnende Staatengruppe, bestehend aus Bolivien, China, dem Iran, Kuba, Nicaragua, Syrien, Venezuela, Weißrussland und Russland, vertrat im zwischenstaatlichen Prozess die Auffassung, die Vertragsorgane hätten Arbeitsmethoden praktiziert, die ihr jeweiliges Mandat überschritten und zu politisch motivierter Kritik ermutigt hätten; zu diesen Mandatsverstößen zählten die Praxis der Vertragsexperten, sich in ihren Statements auf Informationen von NGOs zu beziehen und neue Methoden zu entwickeln, um die Umsetzung der Empfehlungen des Vertragsorgans zu überprüfen.³³

Die CRG forderte, in der zu verabschiedenden Reformresolution den Vertragsorganen

30 Informationsplattform humanrights.ch, Reform der Staatenberichtsverfahren der UNO-Vertragsorgane: Dublin-Prozess. Themendossier, 7. August 2012 [Text ohne Seitenangaben], abrufbar unter: <http://www.humanrights.ch/de/internationale-menschenrechte/nachrichten/vertragsorgane/reform-staatenberichtsverfahren-dublin-prozess> (zuletzt besucht am 24. August 2015).

31 Vgl. dazu Informationsplattform humanrights.ch, Bericht der UNO-Hochkommissarin (Fn. 28), sowie Yuval Shany, The Effectiveness of the Human Rights Committee and the Treaty Body Reform, in: Marten Breuer et al. (Hrsg.), Der Staat im Recht. Festschrift für Eckart Klein zum 70. Geburtstag (Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 1232), 2013, S. 1307–1325 (1317–1323).

32 United Nations – General Assembly, Report (Fn. 9), S. 11.

33 Christian Broecker, The reform of the United Nations' Human Rights Treaty Bodies, ASIL Insights, Vol. 18, Issue 16, 8. August 2014, abrufbar unter: <http://www.asil.org/insights/volume/18/issue/16/reform-united-nations->

nahezulegen, sich stärker auf ihr jeweiliges Mandat zu beschränken und nicht – aus ihrer Sicht von den Verträgen nicht gedeckte – neue Verfahren bei der Informationsbeschaffung und beim Follow-up einzuführen. Zusätzliche Informationen zum Bericht sollten von den Vertragsstaaten nicht im mündlichen Dialog bei der Berichtsprüfung erfragt werden können, sondern sollten vorab schriftlich vom Vertragsstaat angefordert werden. Weil die CRG der Auffassung war, die Vertragsexperten würden häufig ihre Kompetenzen überschreiten, schlug sie außerdem vor, einen Verhaltenskodex für Vertragsexperten verabschieden, der Richtlinien für den Umgang der Vertragsorgane mit Vertretern der Zivilgesellschaft enthalten sollte, außerdem Verhaltensregeln der „Zurückhaltung, Mäßigung und Diskretion“ im Umgang mit Vertragsstaaten. Desweiteren forderte sie die Einrichtung eines Ethikrates aus Vertretern der Vertragsstaaten und der Vertragsorgane, der das von ihr behauptete Fehlverhalten der Vertragsexperten untersuchen sollte.³⁴

Vor allem die Gruppe der „Westeuropäischen und anderen Staaten“ (WEOG) lehnte die Vorschläge der CRG ab, weil sie aus Ihrer Sicht eine unzumutbare Schwächung der Arbeit der Vertragsorgane bedeutet hätte. Glücklicherweise gelang es der WEOG, zusammen mit Gleichgesinnten aus den Regionalgruppen der lateinamerikanischen und karibischen Staaten und der afrikanischen Staaten, in langen, mühsamen Verhandlungen der CRG klar zu machen, dass ihre Forderungen keine Mehrheit finden würden.³⁵ So konnte man sich schließlich im Februar 2014 auf einen Resolutionsentwurf einigen, der formell am 9. April 2014 als Resolution A/RES/68/268 der Generalversammlung verabschiedet wurde und der zumindest einige wichtige Vorschläge aus

dem Dublin-Prozess und dem Bericht der Hochkommissarin in die Tat umsetzte.

V. Der Abschluss des Reformprozesses: Resolution 68/268

Welche Fortschritte bringt die neue Resolution für den UN-Menschenrechtsschutz?

Um mit einem Defizit zu beginnen: Über den in vieler Hinsicht wichtigen *gemeinsamen verbindlichen Berichtskalender* konnte kein Konsens erzielt werden. Hier Fortschritte zu machen, wird die Aufgabe zukünftiger Reforminitiativen sein.

Auf jeden Fall positiv für die Arbeit der Vertragsorgane sind aber die folgenden Elemente der Resolution:³⁶

I. Die Generalversammlung empfiehlt,

- den Vertragsstaaten das vereinfachte Berichtserstattungsverfahren zur Einführung vorzuschlagen (Ziffer 1 und 2);
- gemeinsam eine abgestimmte Methodik für den konstruktiven Dialog mit den Vertragsstaaten zu entwickeln (Ziffer 5);
- gemeinsame Leitlinien für „kurze, spezifische und konkrete Abschließende Bemerkungen“ zu entwickeln (Ziffer 6);

II. Sie „*verurteilt nachdrücklich* alle Einschüchterungen und Vergeltungsmaßnahmen gegen Einzelpersonen und Gruppen wegen ihres Beitrags zu der Arbeit der Menschenrechtsvertragsorgane (...)“ (Ziffer 8). Sie „*bekräftigt*, wie wichtig die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Mitglieder der Menschenrechtsvertragsorgane ist (...)“ (Ziffer 35) und „*nimmt zur Kenntnis*, dass auf der vom 25. Bis 29. Juni 2012 in Addis Abeba abgehaltenen vierundzwanzigsten Jahrestagung der Vorsitzenden der Menschenrechtsvertragsorgane die Leitlinien zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Mit-

[%E2%80%99-human-rights-treaty-bodies](#) (zuletzt besucht am 24. August 2015). (Die Internetversion enthält keine Seitenangaben).

34 Broecker/O'Flaherty (Fn. 17), S. 16.

35 Patrick Egloff, Treaty Body Reform – A review of the process from a Swiss perspective, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 18. August 2014, S. 1–5 (4), abrufbar unter: http://skmr.ch/cms/upload/pdf/141016_Referat_Patrick_Egloff.pdf (zuletzt besucht am 24. August 2015).

36 Vereinte Nationen – Generalversammlung, Resolution 68/268 „Stärkung und Verbesserung der wirksamen Arbeitsweise des Systems der Menschenrechtsvertragsorgane“, 9. April 2014, UN-Dok. A/RES/68/268 (deutsche Fassung).

glieder der Menschenrechtsvertragsorgane (...) angenommen wurden (...)“ (Ziffer 36);

III. Sie beschließt

- Höchstwortzahlen für von den Menschenrechtsvertragsorganen erstellte Dokumente und für Dokumente der Vertragsstaaten festzulegen (Ziffer 15 und 16);
- Kurzprotokolle des Dialogs mit den Vertragsstaaten nur in einer Arbeitssprache der Vereinten Nationen herauszugeben (Ziffer 24 und 25);
- für die Arbeit der Menschenrechtsvertragsorgane höchstens drei Amtssprachen als Arbeitssprachen vorzusehen (Ziffer 30);
- die Zuweisung von Sitzungszeiten an die Vertragsorgane sowie die entsprechenden erforderlichen Finanzmittel und personellen Ressourcen an der durchschnittlichen Zahl der von 2009 bis 2012 eingegangenen Berichte zu orientieren mit zusätzlichen Margen von 5 Prozent für jeden Zweijahreszeitraum (Ziffer 26);
- die entsprechenden organisatorischen Schritte zu unternehmen, um die Sitzungen der Vertragsorgane im Internet zu übertragen und im Video-Archiv zur Verfügung zu stellen (Ziffer 22).

VI. Fazit

Bedauerlich bleibt, dass es mit der Reformresolution nicht gelungen ist, die *Zeitplanung* der Berichtserstellung und Berichtsprüfung für alle Staaten und Vertragsorgane zu vereinheitlichen (verbindlicher Berichtskalender). Dies hätte nicht nur den Vertragsstaaten geholfen, ihre Berichte rechtzeitig fertigzustellen, sondern hätte – über die Möglichkeit, auch ohne vorliegenden Bericht den konstruktiven Dialog mit dem Staat zu führen –, den Druck zur Berichtsabgabe deutlich erhöht.

Positiv ist auf jeden Fall, dass die Generalversammlung beschlossen hat, die Sitzungszeiten, Finanzen und personellen Ressourcen an der *tatsächlichen Arbeitsbelastung* der letzten Jahre zu orientieren. Dies ist ein Fortschritt, der hoffentlich die Rückstände

bei der Berichtsprüfung zu reduzieren hilft. Für den aktuellen Zeitraum bedeutet das eine Erhöhung der zur Verfügung stehenden Sitzungszeit von 20 Prozent.

Nicht ungeschickt ist dabei die Lösung, einen Teil der zusätzlichen Kosten für die bessere Ausstattung durch *Einsparungen* bei der Textlänge der Dokumente und bei den Übersetzungen zu finanzieren. Dies hat es der Generalversammlung erleichtert, für die finanziellen Implikationen der Resolution die erforderliche Zustimmung des Fünften Ausschusses zu erhalten.

Zu begrüßen ist auch, dass die Vertragsorgane den Vertragsstaaten das *vereinfachte Berichtsverfahren* vorschlagen sollen. Diejenigen Vertragsorgane, die es bereits anwenden, haben damit gute Erfahrungen gemacht. Der berichtende Staat kann sich an der Fragenliste orientieren und auch der konstruktive Dialog gewinnt mehr an Konturen.

Abzuwarten bleibt, ob es gelingt, *gemeinsame Leitlinien* für den konstruktiven Dialog und für die Abfassung der Abschließenden Bemerkungen zu erarbeiten. Bisher haben viele Vertragsorgane bei Koordinationsbemühungen in der Vergangenheit geltend gemacht, dass sich ihre Arbeit aufgrund der Besonderheiten dieses Teilgebiets der Menschenrechte nicht mit denen anderer Verträge vergleichen lasse. Sinnvoll wäre es auf jeden Fall, weil so die eigenen Erfahrungen und Arbeitsmethoden den anderen Gremien zugutekämen und es gemeinsam wohl eher gelingen könnte, die Abschließenden Bemerkungen kürzer und verständlicher zu formulieren.

Sehr wichtig sind die klaren *Stellungnahmen* in der Resolution zum Problem der Einschüchterung und Bedrohung von Beteiligten im Menschenrechtsschutz und die Bekräftigung der Unabhängigkeit der Mitglieder der Vertragsorgane – gerade auch vor dem Hintergrund der polemischen Kritik der CRG im zwischenstaatlichen Prozess und ihrer Bemühungen, die Arbeitsmöglichkeiten der Vertragsorgane zu beschrän-

ken.³⁷ In diesem Kontext ist es auch sehr zu begrüßen, dass die Sitzungen der Vertragsorgane im Internet übertragen werden sollen.

Alles in allem stellt Resolution 68/268 einen wichtigen Reformschritt³⁸ für die Arbeit der Menschenrechtsvertragsorgane dar, nicht nur wegen der wichtigen konkreten Verbesserungen der Arbeitsfähigkeit, sondern auch wegen des breiten Konsultationsprozesses, der zu einer besseren Wahrnehmung der Arbeit der Menschenrechtsvertragsorgane in vielen Staaten deutlich beigetragen hat.

37 Vgl. dazu: *Marianne Hochuli*, Reform der UNO-Vertragsorgane. Erste Einschätzungen aus der Sicht der Praxis (Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) – Newsletter Nr. 17-21. Oktober 2014), S. 1-8 (4), abrufbar unter: http://skmr.ch/cms/upload/pdf/141021_IF_un_tbs_de.pdf (zuletzt besucht am 24. August 2015).

38 Vgl. dazu: *Maggie Nicholson*, Strengthening the UN human rights treaty monitoring system: what are the next steps? 14-16 January 2015, Wilton Park Conference, Report WP1375, März 2015, abrufbar unter: <https://www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/WP1375-Report.pdf> (zuletzt besucht am 24. August 2015).